



**A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS
BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ**

**THE EVOLUTION OF MANAGEMENT CONTRACTS IN BRAZILIAN STATE-
OWNED ENTERPRISES: FROM THE FEDERAL MODEL TO
IMPLEMENTATION IN PIAUÍ**

Sandra dos Santos Silva

Recebido: 24/11/2025
Publicado: 24/11/2026

RESUMO

O artigo analisa a evolução normativa e institucional dos contratos de gestão no Brasil, destacando sua natureza, finalidades e implicações jurídicas para as empresas estatais em processo de transição da condição de dependência para a sustentabilidade econômico-financeira. A partir do exame da Constituição Federal, da Lei nº 13.934/2019 e dos Decretos Federais nº 12.302/2024 e nº 12.500/2025, verifica-se que o contrato de gestão se consolidou como instrumento de governança e de *accountability*, vinculado a planos de sustentabilidade e à definição de metas de desempenho objetivas. O estudo também analisa o cenário piauiense, especialmente em relação à Companhia Porto Piauí, ressaltando a viabilidade jurídica da replicação do modelo federal em âmbito estadual. Conclui-se que a adoção do contrato de gestão pode promover maior eficiência, transparência e racionalização dos repasses públicos, fortalecendo o equilíbrio fiscal e institucional das estatais piauienses.

Palavras-chave: Contrato de gestão; Empresas estatais; Governança pública; Sustentabilidade econômico-financeira; Piauí.

ABSTRACT

This article examines the normative and institutional evolution of management contracts in Brazil, focusing on their nature, purposes, and legal implications for state-owned enterprises in the process of transitioning from dependency to economic and financial sustainability. Based on the analysis of the Federal Constitution, Law No. 13,934/2019, and Federal Decrees No. 12,302/2024 and No. 12,500/2025, it is observed that the management contract has been consolidated as an instrument of governance and accountability, linked to sustainability plans and the establishment of objective performance goals. The study also addresses the case of the State of Piauí, particularly the Companhia Porto Piauí, highlighting the legal feasibility of replicating the federal model at the state level. It concludes that the adoption of management contracts may foster greater

A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ

efficiency, transparency, and rational allocation of public resources, thereby strengthening the fiscal and institutional balance of Piauí's state-owned enterprises.

Keywords: Management contract; State-owned enterprises; Public governance; Economic and financial sustainability; Piauí.

1 Introdução

A discussão sobre os contratos de gestão, também denominados contratos de desempenho, insere-se no contexto da busca por maior eficiência, transparência e *accountability* na administração pública, em especial no âmbito das empresas estatais. Desde a inserção do § 8º ao artigo 37 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o ordenamento jurídico brasileiro passou a admitir expressamente a contratualização da relação entre o Estado e suas entidades da administração indireta, mediante a definição de metas e indicadores de desempenho. Essa inovação constitucional abriu espaço para a construção de um modelo de governança que alia maior autonomia gerencial ao controle de resultados, substituindo, em parte, o controle meramente formal que tradicionalmente se exercia sobre tais entidades.

No decorrer das últimas décadas, a regulamentação infraconstitucional buscou conferir maior densidade normativa ao instituto. Nesse percurso, destaca-se a Lei Federal nº 13.934/2019, que disciplinou os contratos de desempenho no âmbito da administração pública federal, e os recentes Decretos Federais nº 12.302/2024 e nº 12.500/2025, que estruturaram, respectivamente, o sistema de coordenação da governança das estatais e o processo de transição entre empresas dependentes e não dependentes. Tais diplomas normativos consolidaram a função estratégica dos contratos de gestão como instrumentos de implementação dos planos de sustentabilidade econômico-financeira das estatais, conferindo-lhes maior robustez jurídica e relevância prática.

Ao mesmo tempo, observa-se um movimento de alinhamento normativo em âmbito estadual. O Estado do Piauí, por meio do Decreto nº 23.409/2024, instituiu regras voltadas ao processo de transição das estatais dependentes para não dependentes, sem, contudo, prever de forma explícita a utilização dos contratos de gestão como instrumentos obrigatórios desse processo. Esse aspecto revela uma lacuna regulatória relevante, especialmente quando se considera o papel estratégico desempenhado por empresas como a Companhia Porto Piauí, cuja sustentabilidade financeira depende da compatibilização

Sandra dos Santos Silva

entre a execução de políticas públicas e a redução da dependência de aportes indiscriminados do Tesouro Estadual.

Nesse cenário, surge a hipótese que orienta o presente trabalho: as estatais do Estado do Piauí, à luz do modelo federal, podem ser remuneradas por meio dos contratos de gestão, desde que tais instrumentos sejam concebidos como mecanismos de alocação programada e condicionada de recursos, vinculados a metas de desempenho e planos de sustentabilidade econômico-financeira. Essa hipótese se apoia no entendimento de que o contrato de gestão não configura simples remuneração pelos serviços prestados pela estatal, mas sim um instrumento de governança que racionaliza os repasses públicos e condiciona sua realização ao cumprimento de resultados previamente estabelecidos.

A relevância deste estudo justifica-se em três dimensões. Em primeiro lugar, sob o aspecto acadêmico, busca-se contribuir para a literatura jurídica sobre o tema, ainda pouco explorada no âmbito das estatais estaduais. Em segundo lugar, sob o ponto de vista prático, a análise apresenta utilidade para a gestão pública piauiense, fornecendo subsídios jurídicos para a eventual adoção do modelo federal no Estado. Por fim, no plano institucional, a investigação revela-se fundamental para a consolidação de um sistema de governança que promova equilíbrio fiscal, eficiência administrativa e sustentabilidade das empresas estatais locais.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem jurídico-dogmática, baseada na análise da legislação federal e estadual aplicável, bem como na interpretação de sua evolução normativa à luz da doutrina especializada. Complementarmente, procede-se a uma análise comparativa entre os modelos federal e estadual, de modo a identificar convergências, divergências e possibilidades de adaptação do contrato de gestão às estatais piauienses.

Dessa forma, pretende-se demonstrar que o contrato de gestão, originalmente concebido como mecanismo de ampliação da autonomia administrativa condicionada ao cumprimento de metas, consolidou-se no ordenamento federal como instrumento jurídico robusto de governança e sustentabilidade. Ao replicar essa experiência, o Estado do Piauí poderá conferir maior racionalidade aos repasses orçamentários, reduzir a dependência de transferências indiscriminadas e fortalecer a eficiência de suas empresas estatais, em conformidade com as melhores práticas de gestão pública contemporânea.

A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ

2 Conceituação, avanço normativo e implicações

A Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, acrescentou o § 8º ao artigo 37, estabelecendo o contrato de desempenho (aqui equiparado ao contrato de gestão) como mecanismo de ampliação da autonomia administrativa, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração indireta, mediante o cumprimento de metas pactuadas com o Poder Público. A CF diz:

Art.37, § 8º A **autonomia gerencial**, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por **objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade**, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento) (Vigência)

I - o prazo de duração do contrato; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a remuneração do pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Assim, da leitura do dispositivo, compreende-se que o conceito central do contrato de gestão está pautado na **autonomia gerencial** dada à entidade da administração indireta e, em contrapartida, o assentamento de **metas de desempenho** que se obriga a realizar em um dado período.

Trata-se, portanto, da **tentativa de contratualizar o controle que a administração exerce sobre as entidades da administração indireta**. Nesse sentido, escreve Maria Zanella Di Pietro (2019):

A vantagem existe para as duas partes: para o Estado, porque submete as empresas ao cumprimento dos programas ou objetivos governamentais; para as empresas, porque ganham maior autonomia de gestão, sujeitando-se a um controle de resultados, ao invés do controle puramente formal a que se sujeitam normalmente.

Assim, sobreveio a **Lei Federal nº 13.934/2019**, que regulamenta o dispositivo retromencionado, disciplinando os “contratos de desempenho” no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

Segundo a referida lei, tem-se por contrato de desempenho:

Sandra dos Santos Silva

Art. 2º Contrato de desempenho é o acordo celebrado entre o órgão ou entidade supervisora e o órgão ou entidade supervisionada, por meio de seus administradores, para o **estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado**, com os respectivos **prazos de execução e indicadores de qualidade**, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais.

Art. 3º O contrato de desempenho constitui, para o supervisor, forma de **autovinculação** e, para o supervisionado, **condição para a fruição das flexibilidades ou autonomias especiais**.

O artigo 5º do normativo dispõe sobre os objetivos do contrato de desempenho, merecendo especial atenção os incisos I e II:

Art. 5º O contrato de desempenho tem como objetivo fundamental a promoção da melhoria do desempenho do supervisionado, visando especialmente a:

- I - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado por consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- II - **compatibilizar as atividades do supervisionado com as políticas públicas e os programas governamentais;**

Assim, ressalta-se, em linhas gerais, que o contrato de gestão se apresenta como um instrumento oportuno às estatais do estado do Piauí, principalmente à Porto Piauí e sua controladora, Investe Piauí, tendo em vista tratar-se de empresas de economia mista, que estão e/ou devem estar alinhados ao plano de governo e programas governamentais.

No contexto brasileiro, em razão do regime jurídico imposto às estatais, verificam-se diversos **desafios** à implementação do contrato de gestão, principalmente no tocante à almejada autonomia, posto que não pode o Governo oferecê-la sem esbarrar em normas legais expressas.

Com o advento do Decreto Federal nº 137/91, que estabelece o programa de gestão das empresas estatais, fica muito claro que o objetivo do poder executivo é **condicionar o controle das estatais ao contrato de gestão**, sendo hoje, um dispositivo notadamente ilegal, em que pese a afronta ao que estabelece a constituição federal e a lei federal das estatais (lei nº 13.303/2016).

Importante dispor que as primeiras estatais a registrarem a celebração de contratos de gestão foram a Companhia Vale do Rio Doce (antes da privatização) e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás).

Pelo Decreto s/n., de 10 de junho de 1992, foi autorizada a formalização de contrato de gestão com a Companhia Vale do Rio Doce. O dispositivo legal determinou,

A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ

em seu artigo 2º, que, salvo disposição expressa em contrário, a empresa passaria a submeter-se, no âmbito do Poder Executivo, **apenas às regras de controle interno e de supervisão ministerial previstas no próprio decreto e no contrato celebrado.**

De forma semelhante, a Petrobras foi autorizada a firmar contrato de gestão pelo Decreto nº 1.040, de 27 de janeiro de 1994, cujo artigo 5º isentava a companhia de determinados controles prévios sobre diversos de seus atos. Contudo, aplica-se a mesma ressalva feita no caso da Vale: tais dispensas não poderiam ultrapassar os limites impostos pela legislação vigente, nem afastar as exigências legais que regem a matéria.

Assim, o Decreto Federal Nº 137/91 foi revogado pelo decreto nº 3.735/2001 sendo, por fim, revogado pelo **decreto nº 12.302/2024**, atualmente vigente. Este decreto veio para instituir o sistema de coordenação da governança e da supervisão ministerial das empresas estatais federais.

A grande contribuição deste normativo foi trazer luz a pontos obscuros relativos aos contratos de desempenho/gestão, especialmente no tocante à modulação do controle das estatais que, conforme exposto acima, contrariava o disposto na constituição federal e leis federais.

Destaca-se, principalmente, o que aborda o artigo 1º, incisos I e II do Decreto nº 12.302/2024 que, em seu início, já afasta qualquer hipótese de redução ou supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da empresa estatal ou da autonomia inerente a sua natureza.

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Coordenação da Governança e da Supervisão Ministerial das Empresas Estatais Federais – Sisest, com a finalidade de organizar as atividades de supervisão ministerial e de coordenação da governança das empresas estatais federais no âmbito do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. A organização das atividades de que trata o *caput*:

I - ocorrerá sem prejuízo das competências dos Ministérios setoriais responsáveis pela supervisão ministerial em relação às empresas estatais a eles vinculadas; e

II - **não implicará redução ou supressão da autonomia conferida pela lei específica que autorizou a criação da empresa estatal ou da autonomia inerente a sua natureza, nem ingerência em sua administração e funcionamento.**

Assim, resta incontroverso o entendimento que o contrato de gestão tem como objetivo primordial a **definição de metas** de desempenho a serem cumpridas pela estatal, ampliando a sua autonomia e permitindo o **controle de resultado em função das metas**

Sandra dos Santos Silva

estabelecidas, sendo que a autonomia concedida às entidades com as quais o Estado celebra esse tipo de contrato não pode ultrapassar os limites definidos em lei.

É, pois, o contrato em que a estatal, por vontade própria, deseja sujeitar-se ao controle da administração direta, **vinculando-se a metas e compromissos que devem ser cumpridos e monitorados**, mediante estabelecimento de critérios objetivos.

Importante ressaltar que, até a publicação do decreto federal de 2024, nenhum dos normativos citados que tratam sobre a matéria dispunham sobre a possibilidade de “remuneração” da estatal mediante a celebração do referido contrato de gestão, mas tão somente a assunção de compromissos vinculativos pelas entidades integrantes da administração indireta.

Todavia, em 12 de junho de 2025, foi publicado o **Decreto federal nº 12.500**, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, trazendo novas camadas à discussão.

O Decreto instituiu a obrigatoriedade de elaboração de **plano de sustentabilidade econômica e financeira**, de caráter estratégico, a ser submetido à aprovação da autoridade máxima do órgão supervisor, com a interveniência do órgão central do Sistema de Coordenação da Governança e da Supervisão Ministerial das Empresas Estatais Federais.

Nos termos de seu art. 4º, o **referido plano não se confunde com o contrato de gestão**, constituindo este último o **instrumento jurídico destinado à sua implementação**, ao qual o plano se integra como anexo, em consonância com o disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101/2000.

Dessa forma, o decreto estabelece relação de complementaridade entre os institutos, de modo que o plano de sustentabilidade representa o conteúdo programático e estratégico, enquanto **o contrato de gestão lhe confere eficácia jurídico-vinculante**.

Nesse mesmo contexto, o Estado do Piauí, ainda durante o ano de 2024, publicou **decreto estadual sob o nº 23.409**, o qual já antecipava a discussão sobre a transição entre empresas estatais dependentes e não dependentes, sendo, contudo, mais limitado.

Verifica-se que, embora ambos os diplomas normativos disciplinem o processo de transição entre empresas estatais dependentes e não dependentes, o **Decreto Federal nº 12.500/2025** apresenta maior densidade regulatória em comparação ao **Decreto Estadual nº 23.409/2024**, notadamente por instituir o **contrato de gestão como instrumento jurídico obrigatório para a implementação do plano de sustentabilidade econômico-financeira**, prevendo metas de desempenho, indicadores

A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ

objetivos e regras de transparência e prestação de contas perante órgãos de controle, inclusive à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

Em contrapartida, **o decreto estadual limita-se a disciplinar a elaboração de planos de sustentabilidade e procedimentos de recuperação empresarial, sem contemplar a figura do contrato de gestão**, restringindo-se a mecanismos de avaliação interna pela Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados, o que demonstra que a norma federal, além de mais abrangente, incorpora instrumentos de governança corporativa e de *accountability* inexistentes no âmbito estadual.

Desse modo, observa-se que com a chegada do decreto nº 12.500/2025, o contrato de gestão passa a ser o **instrumento vinculante** que obriga ao cumprimento do plano de sustentabilidade. Ou seja, o modelo do Contrato de Gestão foi pensado para que as estatais que possuem potencial para sair da dependência o façam. Durante a vigência do contrato, as empresas mantêm o regime jurídico de dependência.

Ainda, foi publicado em 18 de agosto de 2025, portaria conjunta dos ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), Planejamento e Orçamento (MPO) e Fazenda, MGI/MPO/MF (**Portaria Conjunta MGI/MPO/MF Nº 57, de 11 de agosto de 2025**), que regulamenta o referido decreto. A portaria integra a estratégia do governo federal para estruturar o processo de transição das empresas estatais federais da condição de dependência para a de não dependentes, tornando-as capazes de gerar suas próprias receitas e operar sem aportes regulares do Tesouro Nacional.

A partir da publicação desta portaria que regulamenta o decreto federal, passa a se ter uma maior compreensão e perspectiva sobre a **possibilidade de remuneração da estatal mediante celebração do contrato de gestão**, na medida em que o instrumento *deve* prever a quantificação do montante de repasses de recursos para a consecução dos objetivos previstos no contrato.

Art. 6º O contrato de gestão conterá cláusulas que estabeleçam, no mínimo:
VII - **montante dos repasses de recursos para o contrato de gestão** pelo ente controlador à empresa estatal, que deve seguir as orientações estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

Dessa forma, o que se observa é que, no âmbito federal, o instituto do contrato de gestão evoluiu de um instrumento frágil e de legalidade questionável, para um instituto robusto que está diretamente ligado ao plano de sustentabilidade das empresas estatais,

não havendo o que se falar de celebração de contrato de gestão, sem antes pensar a elaboração de um plano de sustentabilidade econômico-financeira, com critérios claros, sistemáticos e transparentes e com monitoramento contínuo de indicadores e metas.

3 A aplicação do contrato de gestão previsto no âmbito federal às estatais do Estado do Piauí

Com o amadurecimento normativo e institucional do contrato de gestão na esfera federal, constata-se que o instituto deixou de ser um mecanismo incipiente e questionado juridicamente para se consolidar como ferramenta robusta de governança, vinculada a planos de sustentabilidade econômico-financeira e orientada por critérios objetivos de monitoramento e controle de resultados.

Nesse contexto, a experiência federal demonstra que a celebração de contrato de gestão pressupõe a existência de plano de sustentabilidade validado, funcionando este como conteúdo programático e estratégico, enquanto o contrato confere a ele eficácia jurídico-vinculante.

No Estado do Piauí, embora o Decreto Estadual nº 23.409/2024 tenha antecipado a discussão sobre a transição entre empresas estatais dependentes e não dependentes, ainda não incorporou a obrigatoriedade do contrato de gestão, limitando-se a disciplinar planos de sustentabilidade e mecanismos de avaliação interna.

A replicação do modelo federal, entretanto, mostra-se juridicamente possível, **desde que se preserve a essência do instituto**: o contrato de gestão não configura remuneração ao ente estatal pelos serviços prestados pela empresa pública ou sociedade de economia mista, mas, sim, **instrumento de formalização de repasses orçamentários condicionados ao cumprimento de metas previamente definidas**. Em outras palavras, os repasses assumem a feição de **alocação estratégica de recursos**, destinados à consecução do contrato e vinculados a indicadores de desempenho e sustentabilidade.

Portanto, conclui-se que o contrato de gestão, ao ser implementado no Piauí, pode servir como instrumento de racionalização da gestão das estatais, reduzindo a dependência de transferências automáticas e promovendo maior eficiência, transparência e *accountability*, desde que associado a um plano de sustentabilidade sólido e sistematicamente monitorado.

A EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO NAS ESTATAIS BRASILEIRAS: DO MODELO FEDERAL À IMPLEMENTAÇÃO NO PIAUÍ

4 Conclusão

O exame realizado evidencia que os contratos de gestão evoluíram, no âmbito federal, de um modelo experimental para um instrumento jurídico consolidado, capaz de assegurar maior autonomia gerencial às estatais sem afastá-las do controle estatal, mediante a fixação de metas e indicadores objetivos. Ao mesmo tempo, a exigência de planos de sustentabilidade econômico-financeira reforça o caráter estratégico do instituto, que deixa de representar mera formalidade para se tornar condição efetiva de governança.

No cenário piauiense, a adoção do contrato de gestão mostra-se juridicamente viável e funcionalmente oportuna, sobretudo porque pode permitir a alocação racionalizada de recursos públicos, reduzindo a dependência de repasses genéricos e vinculando-os a resultados mensuráveis. Não se trata de remuneração ao ente estatal pelos serviços prestados pela empresa, mas de repasses programados e condicionados, que preservam a legalidade e fortalecem a eficiência administrativa.

Desse modo, ao replicar o modelo federal com as devidas adaptações, o Estado do Piauí pode consolidar um sistema mais transparente, eficiente e alinhado às boas práticas de governança pública, garantindo sustentabilidade às suas estatais e contribuindo para o equilíbrio fiscal e institucional do Estado.

Referências

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. Revista PGE, nº 2. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BRASIL. Decreto Federal nº 12.302, de 2024. Institui o Sistema de Coordenação da Governança e da Supervisão Ministerial das Empresas Estatais Federais.

BRASIL. Decreto Federal nº 12.500, de 2025. Regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.

BRASIL. Lei Federal nº 13.934, de 2019. Dispõe sobre os contratos de desempenho no âmbito da administração pública federal.

Sandra dos Santos Silva

BRASIL. Portaria Conjunta MGI/MPO/MF nº 57, de 11 de agosto de 2025.
Regulamenta o Decreto nº 12.500/2025. Diário Oficial da União, 18 ago. 2025.

PIAUÍ. Decreto Estadual nº 23.409, de 2024. Dispõe sobre o processo de transição das empresas estatais dependentes e não dependentes no âmbito estadual.